

ปัญหากฎหมายยาเสพติดเพื่อการควบคุมพืชกระท่อม¹

ภัทราวรรณ ทองน้อย²

จากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายยาเสพติดเพื่อการควบคุมพืชกระท่อม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์การควบคุมพืชกระท่อม ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า ปัจจุบัน “พืชกระท่อม” ยังคงถูกจัดเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 แม้ว่ากฎหมายจะมีการผ่อนปรนให้สามารถนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์หรือการศึกษาวิจัยได้ แต่กฎหมายยังมีข้อจำกัดบางประการในการนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพแวดล้อมของสังคมไทย ที่พบว่ามีการใช้พืชกระท่อมในรูปแบบวิถีชาวบ้าน เช่น การเคี้ยวใบสด หรือการนำมาชงชาหรือต้มน้ำดื่มสำหรับตนเอง ในกลุ่มชาวไร่ ชาวนา ผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคใต้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ากฎหมายยาเสพติดเพื่อการควบคุมพืชกระท่อม ส่งผลกระทบในการนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในทาง เนื่องจากกฎหมายกำหนดกรอบวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากยาเสพติดในประเภท 5 ไว้แต่เพียงใช้ในทางการแพทย์ การวิจัย และวิทยาศาสตร์เท่านั้น และได้มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะขออนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถส่งเสริมและพัฒนการใช้ประโยชน์จากพืชกระท่อมได้เท่าที่ควร ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการควบคุมพืชกระท่อม เนื่องจากพืชกระท่อมมิได้เป็นยาเสพติดที่ถูกควบคุมตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ คือ “อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด ค.ศ. 1961” มิได้เป็นวัตถุออกฤทธิ์ที่ถูกควบคุมตาม “อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971” และมิได้ถูกบังคับตาม “อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988” แม้ว่าจะมีการจัดประเภทสารเสพติดให้พืชกระท่อมเป็นวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดใหม่ แต่ก็มิได้หมายความว่าพืชกระท่อมจะต้องถูกควบคุมตามกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุออกฤทธิ์อย่างวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทชนิดอื่น ๆ เช่น เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ ยา หรือสมุนไพรบางชนิด พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ไม่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับพืชกระท่อม เนื่องจากพืชกระท่อมมิได้ถูกนิยามไว้ตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ การควบคุม

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายยาเสพติดเพื่อการควบคุมพืชกระท่อม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิตร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศิริ บัวสุวรรณ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พืชกระท่อมโดยการกำหนดสภาพให้เป็นยาเสพติด จึงไม่มีความเหมาะสมที่จะให้มีการบัญญัติเป็นยาเสพติดให้โทษ อีกทั้งการนำไปกระท่อมมาใช้มิได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้ใช้หรือบุคคลอื่น

ประเด็นปัญหาที่สองคือการลงโทษอาญาเกี่ยวกับพืชกระท่อม พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดที่ผิดกฎหมาย มีผลทำให้ผู้ใช้หรือผู้เสพใบกระท่อมถือเป็นผู้กระทำความผิดอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งยังมีการควบคุมการปลูก ผลิต นำเข้า ส่งออก การจำหน่ายและครอบครองพืชกระท่อม หากมีการกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา การบัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 5 มีการบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมพืชกระท่อม ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป ทำให้เกิดการลงโทษทางอาญาในบางลักษณะเป็นสิ่งที่มิเกิดประโยชน์ ไม่สอดคล้องกับมาตรการลดทอนการเป็นความผิดอาญา โดยเฉพาะกรณีการเสพและการครอบครองพืชกระท่อมเพียงเล็กน้อยเพื่อเสพส่วนตัว ซึ่งมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนว่า กระท่อมมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ใช้หรือบุคคลอื่นอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาที่สามคือการกำหนดความผิดทางอาญากรณีการเสพและการครอบครองพืชกระท่อม การกำหนดความผิดเกี่ยวกับพืชกระท่อมในบางลักษณะ โดยเฉพาะความผิดฐานเสพ ความผิดฐานครอบครอง ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากมีคดียาเสพติดของศาลเป็นจำนวนมาก ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลล่าช้า เป็นผลเสียต่อการพิจารณาคดียาเสพติดและคดีอื่น ๆ ตามไปด้วย

เมื่อพิจารณาผลกระทบด้านสังคม พบว่าการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ต้องหาหรือผู้ที่ถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับพืชกระท่อมทำให้เกิดตราบาป สร้างความอับอายแก่กลุ่มบุคคลดังกล่าว เพราะไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมหรือชุมชน ถูกมองว่าเป็นอาชญากร กระทำความผิดตามกฎหมาย และยังส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นที่ใช้ใบกระท่อมอีกด้วย พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออกหรือมีไว้ครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 4 หรือในประเภท 5 พ.ศ. 2559 ยังสร้างผลกระทบต่อความก้าวหน้าและการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ เนื้อหาของกฎกระทรวงและพระราชบัญญัตินี้ เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัยพืชกระท่อม มีบทบัญญัติที่กำหนดโทษอาญาแก่ผู้ครอบครองพืชกระท่อมทุกกรณี ด้วยเหตุที่กฎหมายอนุบัญญัติระดับกฎกระทรวง ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมและสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้นักวิชาการหรือนักวิจัยที่ต้องการศึกษาพืชกระท่อม

ปัญหาประการสุดท้ายคือการนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ ต้นกระท่อมเป็นพืชประจำถิ่นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นแหล่งต้นน้ำที่สำคัญและสามารถนำส่วนอื่น ๆ ของพืชกระท่อมไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ แต่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายยาเสพติดที่เข้มงวดมาก การใช้อำนาจเจ้าพนักงานตัดฟันต้นกระท่อมถือเป็นการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพในไทย นโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประเทศไทย ประเด็นพืชเสพติดเน้นเรื่องการควบคุมพื้นที่ผลิตหรือปลูกพืชเสพติดในประเทศ การสำรวจพื้นที่เพาะปลูกพืชเสพติดทั้งฝิ่น กัญชา และพืชกระท่อม และการ

ตัดฟันทำลายพืชเสพติดตามกฎหมาย และยังให้ความสำคัญกับการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพืชเสพติด ซึ่งรวมถึงกระท่อมด้วย แต่ละเลยการนำพืชกระท่อมไปใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ

ผลการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดโลก ค.ศ. 2016 (United Nation General Assembly Special Session on Drug (UNGASS 2016) ที่ระบุให้การนำพืชเสพติดมาใช้ประโยชน์ตามกฎหมายปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม และการรักษาสังแวดล้อม การป้องกันและการลดจำนวนพืชเสพติดผิดกฎหมาย โดยเน้นพืชเสพติด คือ การปลูกเพื่อเก็บเกี่ยวดอกฝิ่น ต้นโคคา และต้นกัญชา เพื่อนำไปใช้ผลิตยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ผิดกฎหมาย ทั้งนี้ข้อคิดของสหประชาชาติมิได้ระบุถึงการกำจัดพืชเสพติดให้หมดสิ้นไปแต่อย่างใด

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายยาเสพติดเพื่อการควบคุมพืชกระท่อม ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการควบคุมพืชกระท่อม ด้วยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ไม่ได้บัญญัตินิยามคำว่า "พืชกระท่อม" ไว้ เมื่อได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2561 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 กำหนดเงื่อนไขไว้ในบัญชีท้ายประกาศฯ ข้างต้น จึงควรต้องปรับปรุงแก้ไขบัญชีท้ายประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 พ.ศ. 2561 โดยบัญญัติความดังนี้

ลำดับที่ 2 “พืชกระท่อม หมายความว่ารวมถึง ส่วนของพืชกระท่อม เช่น ใบ หรือสารต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพืชกระท่อม เช่น แอลคาลอยด์”

2. การลงโทษอาญาเกี่ยวกับพืชกระท่อม เมื่อกฎหมายบัญญัติให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติด ทำให้ผู้ใช้หรือผู้เสพใบกระท่อมถือเป็นผู้กระทำความผิดอาญา ทั้งมีการควบคุมการปลูก ผลิต นำเข้า ส่งออก การจำหน่ายและครอบครองพืชกระท่อม ไม่สอดคล้องกับมาตรการลดทอนการเป็นความผิดอาญา โดยเฉพาะกรณีการเสพและการครอบครองพืชกระท่อม จึงควรต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 92 โดยบัญญัติความดังนี้

“ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 58 วรรคสองต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3. การกำหนดความผิดทางอาญากรณีการเสพและการครอบครองพืชกระท่อม การเสพและการครอบครองพืชกระท่อม ยังคงกำหนดให้เป็นความผิดและมีโทษอาญา แม้จะมีการอนุญาตให้เสพและครอบครองได้ แต่การเสพและการครอบครองนั้นยังคงมีเงื่อนไขในการอนุญาตให้เสพและให้ครอบครองเพื่อการรักษาโรคตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพที่มีใบอนุญาตเท่านั้น ทั้งนี้คำรับยาที่ใช้เสพเพื่อรักษาโรคต้องเป็นคำรับยาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดด้วย จึงควรต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 โดยบัญญัติความดังนี้

1. มาตรา 7 “ยาเสพติดแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ.. “(5) ประเภท 5 ยาเสพติดให้โทษที่มีได้เข้าอยู่ในประเภท 1 ถึงประเภท 4 เช่น กัญชา”

2. ยกเลิก มาตรา 58 วรรค 2 พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 “...ห้ามมิให้ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 เว้นแต่การเสพนั้นเป็นการเสพเพื่อการรักษาโรค ตามคำสั่งของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทย ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ หรือหมอพื้นบ้านตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการแพทย์แผนไทย ที่ได้รับใบอนุญาต หรือเป็นการเสพเพื่อการศึกษาวิจัย ทั้งนี้ ดำรับยาที่เสพได้ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด”

ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกเพื่อให้ “พืชกระท่อม” ไม่เป็นยาเสพติดประเภทที่ 5 แล้วการที่จะประกาศให้การเสพเพื่อการรักษาโรคตามคำสั่งแพทย์และตามตำรับยาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดก็ต้องยกเลิกไปด้วย

4. การนำพืชกระท่อมมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ เพื่อให้ผู้ป่วยสามารถนำพืชกระท่อมและพืชเสพติดอื่นมาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ การศึกษาวิจัยและการค้นคว้าทางเทคโนโลยี และกระท่อมไม่ถือเป็นยาเสพติดตามกฎหมาย และส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาทางการแพทย์แผนไทย ส่งเสริมให้มีการนำพืชกระท่อมและพืชยาอื่น มาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์สุขภาพ การใช้ตามวิถีชีวิตชุมชน จึงควรต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 โดยบัญญัติความดังนี้

มาตรา 4 “ยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า สารเคมีหรือวัตถุชนิดใด ๆ ซึ่งเมื่อเสพเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะโดย รับประทาน ดม สูบ ฉีด หรือด้วยประการใด ๆ แล้ว ทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะสำคัญ เช่น ต้องเพิ่มขนาดการเสพขึ้นเป็นลำดับ มีอาการถอนยาเมื่อขาดยา มีความต้องการเสพทั้งทางร่างกายและจิตใจ อย่างรุนแรงตลอดเวลา และสุขภาพโดยทั่วไปจะทรุดโทรมลง”

โดยมีเหตุผลว่า ตามมติที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหาเสพติดโลก ค.ศ. 2016 (United Nation General Assembly Special Session 2016 - UNGASS 2016) ให้ความสำคัญกับการดูแลความปลอดภัยในด้านสุขภาพ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการนำพืชเสพติดมาใช้ตามภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม การรักษาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้ผู้ป่วยสามารถนำพืชกระท่อมและพืชเสพติดอื่นมาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ การศึกษาวิจัยและการค้นคว้าทางเทคโนโลยี และกระท่อมไม่ถือเป็นยาเสพติดตามกฎหมายยาเสพติดระหว่างประเทศ นอกจากนี้ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร มาตรา 55 และมาตรา 43 เรื่อง สิทธิชุมชน และรัฐมีหน้าที่คุ้มครองสุขภาพของประชาชน และส่งเสริมพัฒนาภูมิปัญญาทางการแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งเพื่อประโยชน์ทางสังคม และเศรษฐกิจของประเทศด้วย

เอกสารอ้างอิง

จรัญ โฆษณานันท์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 13. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547).

ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553).

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558).

พงษ์ธวัฒน์ บุญพิทักษ์. สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560. (กรุงเทพมหานคร: สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560).